



ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

## PARECER JURÍDICO N. 0582/2026

**INTERESSADO(A):** Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada, incluindo material e mão de obra, para instalação de iluminação pública no Loteamento bairro Lajeado

**PROCESSO N.:** 189/2026

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Exame prévio de legalidade de licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Controle preventivo da legalidade, art. 53 §1º, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021. Possibilidade com considerações.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, que aportou nesta Procuradoria Jurídica para análise em 14 de Maio de 2026, encaminhado por meio do 1Doc Proc. Administrativo n. 5.945/2026, Despacho 11, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada, incluindo material e mão de obra, para instalação de iluminação pública no Loteamento bairro Lajeado, para atender as demandas da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com o critério de julgamento menor preço global, conforme justificativa e especificações constantes no caderno processual.

Os seguintes documentos, que são relevantes para a análise jurídica, de acordo com a Lei n. 14.133/2021, sobrevieram conjuntamente para análise jurídica: I) Documento de Formalização de Demanda; II) Estudo Técnico Preliminar; III) Memória de Cálculo; IV) Autorização da autoridade competente; V) Termo de Referência; VI) Minuta do Edital, contrato; e demais anexos.

Foi elaborada a minuta do edital, bem como da respectiva minuta do contrato, para atendimento da necessidade da secretaria interessada, as quais ora são submetidas à apreciação desta Assessoria Jurídica.

É a síntese do necessário.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – Da abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o desígnio de assessorar a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

**I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;**

**II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica. (grifo nosso)**

Como se observa do dispositivo legal supramencionado, o controle prévio de legalidade se dá em função da análise jurídica da futura contratação, não compreendendo, deste modo, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas.

De outro lado, cabe ilustrar que não é papel da Procuradoria Jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Posto isso, cabe ressaltar que determinadas observações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Nesse vértice, eventuais apontamentos decorrem da necessidade de análise de questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n. 7 - A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Ponto que é digno de relevância diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos, que comportam justificativa em sentido diverso por parte dos gestores, porquanto a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores jurídicos é exclusivamente técnico-jurídica, sem prejuízo a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões derradeiras competem ao gestor responsável.

Sob esse prisma, destaca-se o Acórdão n. 2599/2021 - Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão n. 2599/2021 – Plenário.

Deste modo, o atendimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico não é imperativo. No entanto, eventual desconsideração deve ser adequadamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave, conforme precedentes dos órgãos de controle externo.

## 2.2 – Da fase preparatória

A Lei n. 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja qualificada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como versar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão veja-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõem e a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Termo de Referência, e minuta do Edital e do contrato.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

## 2.2.1 – Do Estudo Técnico Preliminar

Seguindo a análise, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, descrição da necessidade de contratação e justificativa, previsão do Plano de Contratações Anual, requisitos da contratação, estimativa das qualidades e do valor da contratação, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento ou não, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratações correlatas, possíveis impactos ambientais e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em conformidade com os requisitos mínimos legais e disposto no inciso XX, do artigo 6º e no §1º e incisos, do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

Constata-se que o Estudo Técnico Preliminar apresenta a descrição da necessidade da contratação, bem como contempla os demais requisitos essenciais à sua validade, em conformidade com os seguintes elementos:

2.1 A presente contratação tem por finalidade a aquisição de materiais elétricos e a execução de serviços de mão de obras destinadas à reinstalação da rede elétrica do sistema de iluminação pública nas Ruas Luiz Lunardi e Padre Diogo Antonio Feijó, no Bairro Jardins. Destaca-se que o referido sistema já se encontrava anteriormente implantado no local, contudo, sua rede elétrica foi comprometida em decorrência de furtos, tornando a iluminação pública inoperante. Dessa forma, a contratação visa à recomposição integral da infraestrutura elétrica existente, restabelecendo o funcionamento do sistema de iluminação pública nas vias mencionadas. A intervenção justifica-se pela necessidade de garantir condições adequadas de segurança e trafegabilidade, além de assegurar a continuidade e eficiência na prestação do serviço público, mediante o aproveitamento das estruturas previamente instaladas.

2.2 A reinstalação da iluminação proporcionará maior segurança aos munícipes, especialmente no período noturno, reduzindo riscos de acidentes e inibindo práticas delituosas, além de ampliar a sensação de segurança dos usuários. Trata-se de intervenção que contribui diretamente para o uso contínuo e adequado das Ruas, além disso, a implantação de um novo sistema de iluminação aérea, mais resistente a ações de vandalismo e furtos, assegura maior durabilidade da infraestrutura e continuidade do serviço, evitando recorrentes prejuízos ao erário e interrupções no atendimento à população. A melhoria também agrega valor urbanístico ao Bairro, promovendo organização, acessibilidade e valorização da área.

2.3 Dessa forma, torna-se necessária a recomposição da rede elétrica furtada, mediante fornecimento de materiais compatíveis e execução dos serviços especializados de reinstalação, com o objetivo de restabelecer o pleno funcionamento da iluminação pública, promover maior segurança viária e urbana, bem como garantir melhores condições de acesso e deslocamento aos moradores, trabalhadores e usuários das vias contempladas.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

No caso vertente, o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de realizar a contratação de empresa especializada, incluindo material e mão de obra, para instalação de iluminação pública no Loteamento bairro Lajeado, para atender as demandas da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria.

A apreciação das soluções disponíveis no mercado para suprir a demanda objeto do presente processo ultrapassa o objeto de atuação desta Procuradoria Jurídica. Tal análise cabe estritamente à autoridade competente. Todavia, compete a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve analisar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre avalie tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o julgamento do maior número possível de soluções.

Acrescenta-se, por oportuno, que o Plano de Contratações Anual (PCA) constitui instrumento de planejamento previsto na Lei n. 14.133/2021, destinado à racionalização das contratações públicas, ao alinhamento das aquisições ao planejamento estratégico institucional e ao subsídio da elaboração das peças orçamentárias, integrando a fase preparatória do processo licitatório e contribuindo para o fortalecimento das práticas de governança, planejamento e eficiência administrativa:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Registra-se que, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), não foi localizada a publicação do Plano de Contratações Anual do Município de Chapecó. Assim, considerando que o PCA constitui relevante instrumento de planejamento das contratações públicas, recomenda-se que a Administração adote as providências necessárias à sua imediata publicação, a fim de assegurar maior transparência, publicidade, governança e alinhamento das contratações ao planejamento institucional e orçamentário do Município (I).





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Seguindo a análise, importa destacar que as contratações governamentais devem estipular critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Deste modo, as ações da Administração Pública devem ser, sobretudo, voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021).

Considerando as informações contidas no Estudo Técnico Preliminar, as ações previstas terão impactos ambientais, porém, serão gerenciados dentro da perspectiva legal e ambientalmente responsável, juntamente com as medidas previstas para mitigá-los:

12.1. A execução da obra poderá gerar impactos ambientais pontuais e temporários, como:

- a) geração de resíduos sólidos;
- b) emissão de poeira e ruídos;
- c) eventual supressão mínima de vegetação;
- d) risco de vazamentos de óleos e graxas.

12.2. Tais impactos são de baixo potencial poluidor e podem ser mitigados por boas práticas ambientais, incluindo:

- a) destinação adequada de resíduos;
- b) controle de poeira e ruídos;
- c) preservação das áreas não afetadas;
- d) manutenção preventiva dos equipamentos.

12.3. A contratada será responsável por cumprir integralmente a legislação ambiental, respondendo por eventuais danos decorrentes de sua atuação.

Registra-se ainda que, em atenção ao princípio do parcelamento, este deve ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40 inciso V, alínea b<sup>1</sup>, da Lei n. 14.133, de 2021. Nesse ínterim, a autoridade competente justificou a impossibilidade de parcelamento, nos seguintes termos:

8.1. O parcelamento da execução não é viável técnica nem economicamente, conforme demonstrado no item 6.

8.2. A divisão em lotes ou etapas poderia gerar sobreposição de responsabilidades, dificuldades de fiscalização e aumento de custos.

8.3. Assim, a contratação unificada assegura maior eficiência, controle técnico e padronização na entrega final

<sup>1</sup> [...] b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Desta feita, considerando a natureza do objeto, a inviabilidade técnica de sua divisão e a ausência de vantagem econômica para a Administração na eventual fragmentação da contratação, conforme mencionado pela autoridade competente, conclui-se que o parcelamento não se mostra aplicável ao caso concreto.

Por fim, considerando a análise realizada, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado observa, em linhas gerais, as diretrizes estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021, especialmente no que se refere à adequada identificação da necessidade administrativa, à avaliação das alternativas disponíveis no mercado e à fundamentação mínima necessária à fase preparatória da contratação. Assim, constatada a compatibilidade do documento com os preceitos legais aplicáveis, conclui-se que o ETP atende à finalidade para a qual foi concebido, servindo como instrumento apto a subsidiar a continuidade da instrução processual, sem prejuízo das recomendações e ajustes pontualmente consignados no presente parecer, a fim de assegurar maior segurança jurídica, coerência técnica e conformidade procedimental ao certame.

### 2.2.2 – Do Termo de Referência

Por sua vez, o Termo de Referência elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, fundamentação da necessidade de contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária, contendo, em consequência, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021.

Por conseguinte, infere-se que o Termo de Referência apresenta descrição técnica dos serviços a serem prestados, inclusive com indicação de tamanho e características. A observância de tais especificações foge da alçada deste órgão jurídico, tendo em vista que se trata de natureza técnica.

Sob esse prisma, sugere-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração. Destaca-se que não é uma recomendação crítica em relação às especificações, apenas uma sugestão quanto à efetiva necessidade das especificações indicadas, de modo que não inviabilizem a competitividade, bem como não acarretem direcionamento para marca ou empresa específica.

Quanto às exigências pertinentes à qualificação técnica, verifica-se que foi exigido no edital comprovação de qualificação em conformidade ao requerido no Termo de Referência. Tal exigência, todavia, deve conservar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

A propósito, convém mencionar o artigo 18, inciso IX da Lei n. 14.133/2021, que dispõe acerca das condições do edital, inclusive no que se refere às exigências de qualificação técnica:

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Aliás, vale aqui lembrar a lição de Sidney Bittencourt<sup>2</sup> a respeito:

Sobre a matéria, observe-se que inc. IX do artigo em comento, intentando evitar o direcionamento de editais, dispõe pela necessidade de motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A respeito do tema leciona do doutrinador Ivan Barbosa Rigolin<sup>3</sup>:

IX – motivação circunstanciada das condições do edital, ou seja, a justificativa das exigências. Isto deve constar do processo, nunca do edital. Toda a vasta digressão que segue no inciso, a exemplificar e ilustrar, pode ser ilustrativa, porém tem efetivo préstimo para quem não faça ideia do que uma justificativa deve conter,

<sup>2</sup> BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei De Licitações Passo A Passo. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 27 jun. 2024.

<sup>3</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei N. 14.133/2021 Comentada. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4352>. Acesso em: 27 jun. 2024.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

mas não merece maior detença, considerando-se a sua natureza, repita-se, meramente exemplificativa;

Na mesma linha é o entendimento do renomado doutrinador Marçal Justen

Filho:

O inc. IX exige não apenas a elaboração do edital, mas impõe que as diversas escolhas discricionárias nele traduzidas sejam objeto de justificativa explícita e detalhada.

Convém ponderar o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre exigências potencialmente restritivas ao caráter competitivo do certame:

As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. Acórdão n. 450/2008 – Plenário.

Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante. Acórdão n. 1973/2020 – Plenário.

No caso em apreciação, verifica-se que a exigência de qualificação técnica prevista no Termo de Referência foi devidamente justificada, encontrando-se, portanto, em conformidade com o disposto no art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de motivar de forma clara e precisa as exigências de habilitação técnica, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto licitado.

Outrossim, quanto ao valor da contratação, infere-se que está estimada em R\$ R\$ 39.744,60 (trinta e nove mil, setecentos e quarenta e quatro reais e sessenta centavos). Destaca-se que no presente caso foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do art. 23 da Lei n. 14.133, de 2021, cujas regras poderão ser utilizadas de forma combinada ou não, conforme justificado na Memória de Cálculo:

A orçamentação da presente contratação foi realizada em conformidade com o disposto no art. 23 da Lei nº. 14.133/2021, que trata da estimativa de valores com base em parâmetros compatíveis com os praticados no mercado. Considerando o referido disposto, para compor a memória de cálculos foram utilizados os métodos do inciso IV, pela consulta diretamente com fornecedores do Município e região.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Assim, verifica-se que o valor aplicado pelo fornecedor local está dentro daquele aplicado no mercado.

Nessa perspectiva, verifica-se, a partir da Memória de Cálculo, que as estimativas do valor da contratação foram elaboradas por meio de pesquisas de preços realizadas junto a fornecedores, cujos dados que compõem a denominada “cesta de preços” foram devidamente analisados e validados pelo gestor competente.

Cumpra esclarecer que a adoção do procedimento de pesquisa de preços junto a, no mínimo, três fornecedores distintos, conforme autorizado pelo art. 23, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021, impõe à Administração o dever de justificar a escolha dos fornecedores consultados, de modo a assegurar a representatividade e a fidedignidade da estimativa. Tal exigência visa resguardar a idoneidade das fontes utilizadas e evitar a formação artificial de preços. No caso em apreço, constata-se que a Secretaria promoveu a devida fundamentação quanto à seleção dos fornecedores, apresentando, de forma clara, os critérios técnicos e operacionais que nortearam a escolha, nos seguintes termos:

Para a definição do valor estimado da contratação, foram analisadas as cotações obtidas junto a fornecedores do ramo compatíveis com o objeto licitado. Considerando a necessidade de assegurar economicidade e adequação aos preços praticados no mercado, adotou-se como parâmetro o menor valor obtido entre as propostas válidas apresentadas.

No entanto, importa destacar que, nos termos do art. 6º, §1º, inciso IV, do Decreto Municipal n. 46.564/2024, é incumbência do agente responsável pela elaboração do preço estimado da contratação apresentar fundamentação adequada, sempre que a pesquisa de preços tiver como único critério a cotação direta junto a fornecedores, assegurando a devida motivação do ato administrativo:

Art. 6º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço referencial ou estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: [...]

§ 1º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV do *caput* deste artigo, deverá ser observado: [...]

IV – justificativa do agente responsável:

**a) quando for utilizada a cotação de preços diretamente com fornecedores como único parâmetro de pesquisa; e**





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Nesse contexto, sugere-se a devida justificativa para a adoção da cotação de preços realizada diretamente com fornecedores como único parâmetro de pesquisa, em observância aos preceitos normativos supramencionados (II).

Destaca-se, à luz do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República e no art. 23, §1º, da Lei n. 14.133/2021, que a estimativa de preços constitui etapa essencial do planejamento da contratação, devendo ser apurada mediante consulta a múltiplas fontes idôneas e atualizadas, a exemplo de contratações similares realizadas por outros entes públicos, registros constantes em bancos de dados oficiais e orçamentos obtidos junto a fornecedores do ramo pertinente.

Tal atribuição compete precipuamente à equipe técnica responsável pela pesquisa de preços, incumbindo ao órgão jurídico, no exercício de sua função consultiva e preventiva, alertar para a necessidade de estrita observância dessas diretrizes, de modo a assegurar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, prevenindo a celebração de ajustes em valores superiores aos praticados no mercado e garantindo a adequada aplicação dos recursos públicos.

Insta mencionar ainda que não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento apreciar os valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza eminentemente técnica. É atribuição desta Procuradoria Jurídica, todavia, alertar o gestor quanto à necessidade de realizar análise crítica dos valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se, se for o caso, aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa do precedente do Tribunal de Contas da União:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão n. 403/2013 - Primeira Câmara.

Dessarte, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. Ou seja, de acordo com incisos XIII, do artigo 6º, e §1º, e incisos do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em harmonia ao mínimo exigido em lei.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

### 2.3 – Da minuta do Edital

No que concerne à minuta do Edital, afere-se que os itens necessários estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei n. 14.133/2021<sup>4</sup>, tais como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico, data e horário para abertura da sessão (data hipotética); condições para participação; da proposta; critérios para julgamento; condições de pagamento; prazo e condições para assinatura do contrato; revisão de preços; sanções para o caso de inadimplemento; especificações e peculiaridades da licitação, bem como, toda a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

No que tange à disposição prevista no artigo 15 da Lei n. 14.133/2021, que regulamenta a participação em licitação por meio de consórcio, registra-se que o edital, em seu item 4, dispõe expressamente sobre a permissão para a participação de empresas reunidas em consórcio, em conformidade com os requisitos legais aplicáveis.

Ademais, cumpre destacar que estão previstos no edital em análise os benefícios previstos no capítulo V da Lei Complementar n. 123/2006 para micro e pequenas empresas, bem como no art. 4º da Lei n. 14.133/2021, que assim preleciona:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006.

[...]

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Nessa toada, verifica-se que o edital em anexo consta os benefícios, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado as empresas ME/EPP.

<sup>4</sup> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Embora o Termo de Referência e o Edital apresentem compatibilidade substancial quanto à finalidade da contratação, verificam-se incongruências e impropriedades formais que recomendam revisão e padronização das peças antes do prosseguimento do certame.

Constatou-se divergência relevante quanto à identificação do objeto e do local da execução, uma vez que o Termo de Referência faz menção à reinstalação da rede elétrica da iluminação pública no Bairro Jardins, enquanto o edital se refere à instalação de iluminação pública no Loteamento Bairro Lajeado, circunstância que compromete a clareza e a precisão do objeto licitado (III).

Verifica-se, ainda, a utilização de terminologia genérica e trechos aparentemente reproduzidos de modelos padronizados de fornecimento e serviços continuados, com referências a “produtos”, “pedidos de contratação”, “fornecimento dos itens” e disposições típicas de ata de registro de preços, apesar de o próprio Termo de Referência qualificar o objeto como obra, o que evidencia mistura conceitual entre obra, prestação de serviços e fornecimento (IV).

Observa-se também a necessidade de aperfeiçoamento da coerência interna quanto ao regime de execução e forma de pagamento, considerando que o processo prevê empreitada por preços unitários, julgamento pelo menor preço global, recebimento mediante boletim de medição e, simultaneamente, pagamento vinculado à entrega integral da obra, sem delimitação suficientemente clara da sistemática de medição e liquidação (V).

Diante disso, recomenda-se que a Administração promova revisão integral e padronização técnico-formal das peças que instruem o procedimento, com a correção das incongruências identificadas, adequação terminológica à natureza jurídica da contratação e harmonização entre edital, Termo de Referência e demais documentos da fase preparatória, a fim de assegurar coerência interna, segurança jurídica, transparência e adequada delimitação do objeto licitado.

### 2.3.1 – Da modalidade de licitação





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Do presente procedimento constata-se que a Administração busca a contratação de empresa especializada, incluindo material e mão de obra, para instalação de iluminação pública no Loteamento bairro Lajeado, para atender as demandas da Secretaria de Serviços Urbanos e Zeladoria, que, salvo melhor juízo, caracterizam-se como produtos a serem adquiridos e os serviços a serem prestados. Deste modo, deve ser adotada a modalidade pregão, conforme determina o artigo 29, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Consoante consignado nos autos, os produtos a serem adquiridos e os serviços a serem prestados possuem padrão de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme artigo 6º, inciso XIII<sup>5</sup>, da Lei n. 14.133/2021. Igualmente, não se busca a contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia.

Como se nota, tem-se adequada a modalidade de licitação adotada, inclusive no que se refere à escolha do procedimento eletrônico, tendo em vista que o §2º, do artigo 17, da Lei n. 14.133/2021 é expresso ao elencar que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

#### 2.4 – Da análise da minuta do Contrato

A minuta contratual deve refletir, de forma integral e fidedigna, as disposições constantes no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, os quais fundamentam a contratação e delineiam suas especificidades técnicas e operacionais. Ressalte-se que tais documentos constituem elementos essenciais do planejamento da

---

<sup>5</sup>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

contratação, conforme preceituado no art. 6º, incisos XX e XXIII e art. 18 da Lei n. 14.133/2021, razão pela qual a minuta contratual não pode se limitar à adoção de um **modelo padrão genérico**, devendo ser **personalizada para atender às peculiaridades do objeto licitado**.

A incorporação das cláusulas previstas nesses documentos assegura a coerência entre o planejamento, a execução contratual e os princípios da legalidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, prevenindo eventuais falhas na fiscalização e no cumprimento das obrigações contratuais.

Por fim, no que concerne à minuta do contrato, sua regulamentação encontra amparo no art. 92 e respectivos incisos da Lei n. 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas essenciais que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Em relação à minuta contratual apresentada nos autos, verifica-se que esta atende às disposições previstas no referido artigo, não havendo, à primeira análise, identificação de riscos aparentes para a Administração Pública.

Importa recomendar, no entanto, que a minuta contratual contenha, de forma expressa, a indicação da data do orçamento estimado que fundamentou a proposta vencedora, em observância ao disposto no art. 8º da Instrução Normativa n. 27/2025 da Controladoria Geral do Município, o qual estabelece que “o reajuste será concedido sempre na data de aniversário do contrato, e seu efeito, no primeiro reajuste, retroagirá e alcançará a data do orçamento estimado a que se referir a proposta apresentada na licitação”. Tal medida visa conferir segurança jurídica, transparência e previsibilidade na execução contratual, evitando controvérsias futuras acerca do marco temporal para aplicação do reajuste (VI).

Ainda, recomenda-se que a minuta contratual contenha cláusula expressa e inequívoca acerca do critério de julgamento adotado no procedimento licitatório, especificando se o julgamento ocorreu por item ou por lote, ou, alternativamente, que o contrato ostente de forma clara e detalhada a discriminação dos lotes contratados. Tal precisão revela-se indispensável para garantir a segurança jurídica nas futuras alterações contratuais unilaterais, especialmente nos termos do artigo 125 da Lei n. 14.133/2021, que condiciona a modificação quantitativa à individualização precisa dos elementos





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

contratados. A ausência dessa informação compromete o adequado exercício do poder de modificação, dificultando a aferição do limite de acréscimos ou supressões permitido, bem como o controle sobre a regularidade das alterações promovidas, consoante os parâmetros legais vigentes (VII).

## 2.5 – Da publicidade do Edital e da minuta do Contrato

Por fim, considerando o disposto no artigo 54, *caput*, §1º, é obrigatório a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicação de extrato do edital no Diário do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

O extrato a ser publicado na rede mundial de computadores, bem como nos demais meios previstos no § 3º do art. 54 da Lei n. 14.133/2021, deverá conter, obrigatoriamente: (a) a descrição precisa, suficiente e clara do objeto a ser licitado, redigida de forma sucinta e adequada, de modo a promover a ampla competitividade e assegurar a aquisição do objeto pretendido; (b) a indicação dos locais, dias e horários em que será possível consultar ou obter a íntegra do instrumento convocatório; (c) o endereço físico ou eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, acompanhado da data e do horário de sua realização; e (d) quando a licitação ocorrer na forma eletrônica, a menção expressa de que será conduzida por meio da internet<sup>6</sup>.

Logo, após a homologação a divulgação do termo de contrato deverá suceder no Portal Nacional de Contratações Públicas tendo em vista que é condição indispensável para que ocorra a eficácia da contratação consoante o art. 94 da Lei n. 14.133/2021.

À vista do exposto, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, contatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram observados respeitando os pressupostos para a formalização do processo em epígrafe.

---

<sup>6</sup> Heinen, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21/ Juliano Heinen - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

Porém, conclui-se que o contrato demanda revisão técnico-formal e depuração de cláusulas incompatíveis ou importadas de modelos padronizados de registro de preços, a fim de assegurar coerência interna, precisão jurídica e compatibilidade integral com a natureza efetiva da contratação (VIII).

### 3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei n. 14.133/2021 para fins de contratação requerida, sendo estabelecido ainda as hipóteses de reajustamento, bem como de prorrogação, aplicação de penalidades, além do correto preenchimento das informações relativas à locais, datas, horários e *links* de acesso, recomendando-se a observância do prazo mínimo de divulgação do art. 55<sup>7</sup> da lei supramencionada e a devida publicação nos veículos de estilo.

Diante do exposto esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica do procedimento ora analisado, não havendo óbice ao prosseguimento do **Pregão Eletrônico n. 189/2026**, condicionado, contudo, ao atendimento das adequações recomendadas neste parecer, a fim de assegurar plena conformidade normativa e robustez da instrução processual, notadamente em relação à recomendação de publicação do Plano de Contratações Anual no PNCP (I), inclusão da justificativa da adoção exclusiva de cotações diretas com fornecedores na pesquisa de preços (II), correção da divergência entre

<sup>7</sup> Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
- b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea "a" deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
- b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;
- d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas "a", "b" e "c" deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

o Termo de Referência e o edital quanto ao objeto e local da execução (III), adequação terminológica e exclusão de disposições incompatíveis com a natureza de obra da contratação (IV), aperfeiçoamento da coerência entre regime de execução, critério de julgamento, sistemática de medição e forma de pagamento (V), inclusão expressa da data do orçamento estimado para fins de definição do marco temporal do reajuste (VI), especificação clara do critério de julgamento e individualização dos lotes contratados (VII), bem como revisão técnico-formal da minuta contratual, com depuração de cláusulas incompatíveis ou importadas de modelos de registro de preços (VIII).

Com relação ao item 2.2 deste parecer, destaca-se que a análise de riscos da contratação constitui elemento obrigatório juntamente com o Estudo Técnico Preliminar, nos termos do art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, sendo essencial para identificar, avaliar e mitigar previamente os eventos que possam comprometer a execução contratual. Trata-se de instrumento relevante de planejamento que visa conferir maior segurança jurídica e previsibilidade à contratação pública. Assim, recomenda-se que, nas próximas licitações, a Administração preveja expressamente a análise de riscos, em documento apartado, garantindo a plena conformidade com a legislação vigente e com os princípios da eficiência, planejamento e prevenção.

Registre-se que esta Procuradoria Jurídica optou por não emitir despacho inicial de saneamento, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam relacionadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de junho jurídico, atribuindo-se maior agilidade ao processo.

Essa prática encontra fundamento na portaria n. 07/2024 do Procurador-Geral do Município, segundo a qual, quando a PGM *“haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congênere, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*.

Por fim, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de





ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
Procuradoria-Geral do Município

responsabilidade exclusiva do gestor, não cabendo à Procuradoria-Geral do Município a ulterior análise, como recomenda a BPC n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas<sup>8</sup>.

Outrossim, impende mencionar que não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos-administrativos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis<sup>9</sup>.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer baseia-se nos elementos que constam até a presente data nos autos ora analisados e a análise *supra*.

É o parecer<sup>10</sup>.

Chapecó/SC, 18 de Maio de 2026.

**Nathalie Scussiatto**  
Consultora Jurídica do Município  
OAB/SC n. 52.454

---

<sup>8</sup> Ao órgão jurídico consultivo que haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital, contrato, termo aditivo, convênio ou instrumento congêneres, mas tenha sugerido alterações pontuais na redação, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 9/2022)

<sup>9</sup> Aos órgãos componentes do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta incumbe prestar consultoria e assessoramento sob prisma estritamente jurídico. Não lhes compete, portanto, analisar ou revisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. (ORIENTAÇÃO GAB/PGE n. 1/2022)

<sup>10</sup> O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo, sendo apenas a opinião técnico-jurídica emitida pelo operador do direito, que orientará o administrador na tomada da decisão, ou seja, na prática do ato administrativo que se constitui na execução *ex-officio* da lei na oportunidade do julgamento, porquanto, o parecer jurídico constitui-se ato opinativo que pode, ou não, ser considerado pelo administrador (MS-24584/DF).





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 9B2D-1BD2-AC17-B509

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ NATHALIE SCUSSIATTO (CPF 093.XXX.XXX-96) em 18/05/2026 15:19:11 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://chapeco.1doc.com.br/verificacao/9B2D-1BD2-AC17-B509>